Government of Canada Gouvernement du Canada
Privy Council Office Bureau du Conseil privé

Report on Law-Making and Governance

A Summary of Discussions Held by the Deputy Ministers' Challenge Team on Law-Making & Governance

April 2000

Français

Table of Contents

Preface

Part 1: Introduction and Overview

Part 2: A Process Perspective

Part 3: A Thematic Perspective

Part 4: Responding to the Challenges

Part 5: Concluding Remarks

Report on Law-Making and Governance

A Summary of Discussions Held by the Deputy Ministers' Challenge Team on Law-Making & Governance

Preface

The Challenge Team was established in mid-1996 under the title of the *Deputy Ministers' Challenge Team on Regulatory Reform* to effect needed reforms in the areas of regulations and regulation-making in context of *Building a More Innovative Economy* (BMIE), a central part of the Government's *Jobs & Growth Agenda.*

The report summarizes the Challenge Team's discussions on the way the Government makes laws. The objective was to review key policy processes, examine the frameworks that guide them, and suggest directions for improvements and future work.

The report is intended to encourage constructive dialogue on the issue of law-making, an issue that has absorbed significant energies over the last decade and which will present a continued challenge into the future. It is our hope that this report will add clarity to the important issues associated with law-making and serve as a platform for continued dialogue and action that will improve the way policy is made, laws written, programs implemented, and reported to Parliament and the Canadian

people.

101-03049/

This report attempts to reflect the knowledge and experience of the Deputy Ministers' Challenge Team and the significant work of regulatory departments, the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and the Department of Justice.

Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat
Privy Council Office

[Top] [Next]

Canada

Part 1: Introduction and Overview

Purpose

This report outlines the key issues identified and discussed by the Deputy Ministers' Challenge Team over the past three years, the Team's recommendations to date and its proposals for guiding the evolution of federal law-making. The document is designed to:

- consolidate the Team's thinking on the issues of law-making and governance; and
- provide a basis for planning the Team's future activities.

Some Basics

The following are some plain language descriptions of key terms used in this report.

- **Legislation** is a general term encompassing both statutes and regulations – the legally binding rules that governments use to place requirements on enterprises, citizens and government itself.
- **Statutes** refer to laws passed by Parliament.
- **Regulations** are made by the Government pursuant to authority delegated to it by Parliament in order to add details to statutes.
- **Regulatory reform** aims at improving the quality of legislation in Canada. As used in this report, the term refers to a wide spectrum of activities, from the revision of specific regulations and statutes to the improvement of law-making processes and institutions.

A Brief History

The concept of regulatory reform arose in the late 1970s and early 1980s in response to concerns that federal regulation was out of control. The key influences through this period were the reports of the Nielsen Task Force (the Ministerial Task Force on Program Review) and the Economic Council of Canada. The views expressed by these and other parties led the Government to conclude that the regulatory process needed to be improved.

The first phase of reform in the mid-1980s saw the Government establish a regulatory policy and the Citizen's Code of Regulatory Fairness, as well as the requirement for a regulatory impact analysis statement. Under these measures, new regulations would have to undergo an exhaustive, centrally managed review.

In 1992 and again in 1995, the Government revised its regulatory policy. In fact, starting in 1992, the Government reassessed every regulation on the books. This regulatory review led to the Government modifying or revoking 835 of about 2,800 regulations then listed in the *Consolidated Index of Statutory Instruments*.

The most substantive change to the regulatory policy, introduced in 1995, was the incorporation of the *Regulatory Process Management Standards*, which are intended to provide a framework to ensure a high quality of departmental regulatory processes and to deliver better regulations. Regulatory authorities are expected to adopt and report on their compliance with these standards.

Today's Context

In 1997, the mandate of the Special Committee of Council (SCC) was expanded. In addition to its original task of approving Orders, including regulations, requiring Governor-in-Council approval, the SCC also became responsible for legislative planning and review, and also for issues relating to legislative policy and process.

Recognizing this opportunity, the Deputy Ministers' Challenge Team on Regulatory Reform also focussed on the inherent linkage between statutes and regulations. Further, the Team recognized that legislating had become increasingly complex because policy areas now tend to overlap (as, for example, in the fields of bio-technology, health, food, agriculture and trade), demanding cross-departmental and even cross-jurisdictional responses.

Consequently, this report refers to law-making. Up to now, there has been a tendency to treat statutes and regulations differently and sometimes even independently from one another. From the citizen's perspective, however, both statutes and regulations have a similar effect. Both instruments create legally binding rules with criminal or civil consequences for non-compliance.

Discussions among the Challenge Team members were based on the following principles:

- Legislation is a crucial policy instrument that responds directly to the concerns of Canadians in areas such as health, safety and the environment for example.
- A country's legal and regulatory regime has emerged as a key issue in international competitiveness.
- Stakeholders who are involved in legislative and regulatory issues may not necessarily be interested in less law, but in better law.

In summary, there are higher expectations for restraint, transparency, accountability and performance in the law-making process.

Overview of this Report

This report reflects the Challenge Team's discussions on a wide spectrum of law-making issues. The Team considered a number of questions for helping to determine when to use law-making powers as a means of effecting social and economic change. The basic questions DMs thought would be useful in coming to this determination are as follows:

- What is the issue?
- Is government intervention appropriate?
- Has the Government consulted and engaged Canadians and its partners effectively?
- Is legislation the best way of meeting the policy objective?
- Do the benefits outweigh the costs (economic, social, environmental)?
- Does government have the capacity and resources to implement and enforce the proposed legislation?
- How will results be measured and reported?

Supplementary questions which flow from the above are:

- Where in the process should these questions be asked?
- Who should be asking these questions and to whom should they be posed?
- Have sufficient resources been invested in the right places to support these rules?

This report analyses the issue of law-making from two perspectives: the law-making process (covered in Part 2) and specific themes that permeate law-making discussions (the topic of Part 3). The fourth part of this report looks at the work already underway to address the challenges outlined and at possible future directions for governance.

[Back] [Top] [Next] Français

Part 2: A Process Perspective

Through a detailed review of the policy development, statute development and regulatory development processes, the Team identified certain challenges involved in making laws.

Challenge: Are there ways to improve how problems are defined by Government and the choice of instrument to address them?

In recent years, departments have realized the importance of selecting the right instrument (e.g., a law, an information campaign, a funding strategy) to effect policy objectives. The Government's recent program review and its greater emphasis on planning and performance measurement have contributed to better analyses and choices. However, the Challenge Team felt that departmental policy staff would benefit from more guidelines on how to define problems and choose alternative policy instruments. They could benefit from sharing experiences with their colleagues more and becoming more aware of alternative ways to effect change.

Challenge: Should the guidelines for drafting Memoranda to Cabinet be enhanced to better support Cabinet decision making?

The Memorandum to Cabinet is the key document that ministers use to outline policy options and recommendations. The Challenge Team discussed whether the information required to be provided in Memoranda to Cabinet was sufficient or whether it could be supplemented by further information, such as:

- problem definition and analysis of instrument choice;
- the nature of consultations, including outcomes;
- estimates of costs and benefits (social, economic, environmental) of proposed initiatives;
- indications of implementation time lines;
- performance measures and expected outcomes of policy interventions; and
- the connection between the initiative and broad government policy.

Challenge: Should policy analysts be given better guidance on developing legislative drafting instructions?

Drafting statutes and regulations is principally about drafting policy into legal language. Two parties are involved in this exercise: 1) policy analysts, who write drafting instructions describing the intent of the proposed legislation; and 2) the legal experts from the Department of Justice, who use these instructions to draft laws. The quality of the legislation depends largely on the quality of the instructions, how well the sponsoring department and the Department of Justice communicate, and on the quality of the analysis that supported the policy development.

Most of the detailed work of drafting policy into bills takes place at the departmental level, through cooperation among the Department of Justice drafting teams, departmental legal services units and policy officials in the sponsoring department. Early and close cooperation among these parties ensure that drafting instructions are clear and fully address the policy's intent. A checklist for drafting instructions would be of benefit. In addition, policy officials need guidelines that:

- encourage their early engagement with legislative drafters,
- clarify roles,
- set work plans, and
- provide advice on how to present drafting instructions.

Challenge: Should the regulatory policy be re-examined?

The current regulatory policy consists of eight key requirements. When proposing regulations, regulatory authorities are asked to demonstrate that:

1. a problem or risk exists;
2. government intervention is justified;

3. regulation is the best alternative;
4. Canadians have been consulted;
5. the benefits of regulation outweigh the costs;
6. the Government will minimize the adverse economic impacts and burdens of regulation;
7. the regulation does not contravene intergovernmental and international agreements, and the Government is coordinating its regulatory efforts with other jurisdictions;
8. the Government will manage regulatory resources effectively.

As noted above, the regulatory policy, established more than a decade ago, has contributed to significant improvements in government regulatory practices and performance. The Challenge Team raised the issue of whether consideration could be given to apply some of the principles of this policy to statutes as well as regulations.

Drafted in the 1980s in response to concerns about over-regulation, the current policy assumes a need for strong central agency guidance and control. However, it may now be time to focus more on improving the quality rather than reducing the quantity of regulations – on creating better regulations responding to stakeholder needs and the public's interest.

The strides departments have made in improving their regulatory processes could warrant giving them more flexibility in developing legislation. It may be worthwhile, therefore, to redefine the regulatory policy so that instead of spelling out in detail how regulations should be developed, it states basic principles to be followed in making both statutes and regulations. This shift would need to be balanced with departments demonstrating greater accountability for the legislation they put forward.

A policy based on high-level principles would have to ensure that the eight basic questions outlined above are fully addressed, but should also emphasize:

- effective quality assurance mechanisms;
- performance measurement and reporting;
- adherence to other government policies (e.g., sustainable development); and
- adherence to risk management principles.

However, stakeholders have expressed concerns not so much with the content of the regulatory policy as with how it is implemented. In particular, there are concerns with:

- how the Privy Council Office ensures that the regulatory policy is adhered to;
- consistency in the application of the regulatory policy;
- consistency in the application of impact assessments;
- fair consideration of stakeholder positions; and
- the need for an effective and objective appeal mechanism.

These two perspectives – the interest in greater departmental flexibility in law-making and stakeholders' concerns about implementation – will need to be reconciled in any attempt to revise the regulatory policy.

Challenge: How might information to ministers on proposed regulations be improved to better meet their needs?

Providing appropriate information to ministers for their regulatory decisions is a challenge because of two main issues.

The first issue is the dual nature of the *Regulatory Impact Analysis Statement* . It is both a briefing document for ministers and a public document meant to give a factual summary of the issues, options and views on a proposal and to enable stakeholders to challenge the analysis and point out more effective alternatives. As such it is a public document and the basis of informed decision making, by ministers. Guidance would need to be provided to regulatory developers to ensure that the primacy of transparency and open consultation are not compromised.

The second issue is that sponsoring departments act as both objective analysts and advocates. Generally speaking, by the time ministers consider a regulatory proposal, the sponsoring department will have undertaken significant consultation with affected parties, defined a policy position, and prepared draft regulations accordingly. By this point, the department may no longer be exploring or analyzing but rather advocating the proposal. This brings into question the objectivity of the information provided to ministers. The issue is less one of substance than of perception, however, the perception of fairness and balance in the impact statement is very important.

These issues could be addressed if Privy Council Office (PCO) were to enhance its oversight role. The Challenge Team recognizes the need within PCO for additional mechanisms to ensure that the regulatory proposals being put forward conform to government policies and are accorded the appropriate opportunity for discussion by ministers.

[Back] [Top] [Next]

Français

Part 3: A Thematic Perspective

This chapter focuses on six themes inherent in law-making processes: policy analysis, the challenge function, consultation, accountability, performance measurement and reporting, and capacity-building. These themes bear on all the processes and also connect in various ways to each other.

Challenge: Are there ways to enhance the analysis process used to help determine whether government intervention is warranted and the type of intervention is appropriate?

Policy making is largely information processing. Putting the right information in the appropriate form increases the chances that policy interventions will be successful.

Typically, departments generate information for making policies by applying a specific analytical framework – a broad set of rules on what considerations will be brought to bear on a decision.

The analytical frameworks are used to create the decision documents: the Memorandum to Cabinet, in the case of a statutory change; and the *Regulatory Impact Analysis Statement*, in the case of a regulatory change.

Policy makers have a broad range of analytical frameworks from which to choose; the Canadian Standards Association's Q850 Risk Management Standard, and the regulatory policy's Regulatory Process Management Standard are but two examples. Perhaps most important is not which model is applied, but that whatever model used meets the following standards:

Comprehensiveness: The policy makers have a clear set of outcome objectives, consider and fully analyse alternatives, think through both the policy and the operational detail, and produce clear drafting instructions.

Balance: Policy makers present and consider their analysis in an objective way; they understand and represent fairly the views of all concerned; and they recommend the option that will provide the greatest benefit to Canadians.

Timeliness: The sponsoring department asks the right questions at the right time. It avoids the pitfall of making a critical decision (e.g., legislative versus a non-legislative alternative) too early, without a thorough analysis.

Engagement: The department systematically uses an inclusive, public and transparent process, finding appropriate ways to engage and consult citizens, partners and colleagues.

Policy making could be enhanced by:

- challenging the traditional choice of instrument for effecting change;
- setting clear, objective outcomes and reporting on their results;
- putting greater emphasis on a balanced analysis;
- planning policy development better; and
- finding the most appropriate ways to engage and consult the public.

Challenge: Can the challenge function which exists within government be enhanced?

When departments propose legislation or policies, other departments and agencies and central agencies may question the proposal and suggest changes to it. This questioning process is known as the challenge function and is important to policy making for several reasons:

- Even the best analytical frameworks are likely to overlook important factors, which will often come to light through challenges raised by other government departments.

- At some stage in the policy-making process, departments inevitably become advocates for their initiatives. Challenges from other government departments provide a healthy counterbalance to

this bias.

- Parliamentary committees also challenge proposed policies. The committees' work will be more effective if departments themselves raise issues early in the policy development process and provide the right information and background material to committees.

The challenge function can be met informally through routine exchanges of information and consultation among government officials, but its effectiveness will be enhanced if it is integrated into the different policy-making processes. An effective challenge depends on several factors:

- *Clear roles and responsibilities*: Departments and central agencies should know when and how to raise challenges in support of Cabinet decision making.
- *High-quality information*: Departments, central agencies, ministers and Parliament need to know what questions to ask and what types of information will support their inquiries.
- *Appropriate level of transparency*: The policy-making process must be highly transparent to encourage broad debate and discussion, both within and outside government.

The challenge function could be improved through a number of measures.

Improvements in providing relevant policy information: A strong challenge function rests on good information. Central agencies or other departments can not adequately challenge proposals if they know little about the past performance of related initiatives, the initiative's intended outcomes, how it will be implemented, societal costs and benefits, and what enabling regulations are necessary. The recent project called Improved Reporting to Parliament, whereby departments provide Parliament with detailed reports on their goals and activities, is an example of reporting that can strengthen the challenge function.

Appropriate information channelling and specific types of information: Different players in the challenge process require different kinds of information. Ministers, central agencies or other government departments may require specific details to effectively assess the implications of a policy.

Clarifying roles: Central agencies have traditionally treated statutes and regulations differently. The Privy Council Office (PCO) could play a role in helping Cabinet committees take a more integrated and comprehensive approach when considering legislation. PCO could also encourage departments to scrutinize the implications of a regulation early in the policy development stage. Further, central agencies could play a greater role in helping departments with issues such as instrument choice, policy and program design, and results measurement and performance evaluation.

The Department of Justice could also be better utilized by policy makers. Justice can have a significant influence on legislative policy design, both through legal services provided within departments and through legislative and regulatory drafters. These specialists may influence policy decisions by attending to details that may not have been addressed in the drafting instructions. The Justice department could be more influential in policy making by ensuring that its lawyers are familiar with the range of regulatory and non-regulatory instruments, and by challenging the instrument choice early in the process.

Improving transparency: The confidentiality of Cabinet discussion and decision making is a key principle of parliamentary democracy. It enables Cabinet ministers to openly express their views in Cabinet when considering proposed government policy, and, once a collective decision is made, maintain Cabinet solidarity. However, these confidentiality rules can limit the public's knowledge of proposed legislation, as draft legislation presented to Cabinet and the supporting information remain confidential. The Government of Canada has committed itself to greater citizen involvement in the

law-making process, and several departments now conduct pre-Parliamentary consultations on draft bills. The new *Cabinet Directive on Law-Making* states that ministers "may wish to consult on the

basis of draft bills" and that, if they do, their intention should be stated in the Memorandum to Cabinet and that Cabinet should be asked to agree to this consultation.

Challenge: Can departments improve their ability to consult with stakeholders and other government departments?

Over the last 20 years, the Government of Canada has been committed to greater public consultation in policy development. In addition to hearing witness and expert testimony on draft legislation – a traditional aspect of the Parliamentary process – governments have committed themselves to fostering more public consultation throughout the policy development process.

Consultation overlaps with the challenge function, but is distinct. A challenge entails a pointed critique of a given initiative, probing for weakness and gaps. This certainly happens during consultations, however, increasingly, they function to develop a common, shared definition among stakeholders of the problem, the options and the ultimate solution.

The regulation-making process is clearly designed to ensure that consultation takes place in the development of regulatory initiatives. Nevertheless, more could be done to enhance consultations. Discussions with stakeholders could be integrated into each stage of the process rather than merely being tagged on. Some ways to improve consultations are:

More focussed consultations: Departments have genuinely adopted a consultative culture. However, departments could be more successful in this if they had detailed guidance on how to conduct and take greatest advantage of consultations. Such consultations are particularly important at the outset of the policy development process in order to help determine the instrument choice or the administrative vehicle for implementation.

Transparency: Departments control how the results of consultations are reported. To enhance transparency, departments could publicize these results so that all participants have a formal record of the positions and issues.

A project management approach to consultations: Stakeholders expect clear objectives, predictability, dependability and timeliness of consultations. To achieve these ends departments could develop: departmental guidelines or quality standards, guidelines on consultation summaries, departmental registries of on-going consultations and when they began, and programs to support the inclusion of a broader range of public interest groups.

Challenge: Can implementation planning and performance measurement and reporting in the law-making process be enhanced?

Implementation planning and performance reporting are critical to good policy making and governance for several reasons.

Good policies poorly implemented can lead to problems: Even if well designed, a policy, statute or regulation will fail to achieve the desired ends if it is poorly implemented.

Improving the government's ability to develop good policies depends on knowledge of past experiences: Policy makers require information on how policies, programs, etc., performed in the past in order to develop better initiatives in the future.

Limited resources encourage alternative delivery mechanisms: The public continues to demand certain services, even though resources are constrained, and one answer is the consideration of alternative delivery mechanisms.

Alternative service delivery needs to be assessed: Departments should base such initiatives on an analysis of the past performance of similar initiatives.

Modes of governance are changing: The Government now focusses more on satisfying clients and producing results when delivering public services. Law-making and policy development should also

reflect this orientation where appropriate.

The key principle that underlies all these rationales is accountability to Parliament and to the public. The Government recently undertook a number of linked initiatives to increase accountability and to encourage better program performance and reporting.

Program Review: This initiative used six tests to encourage the most effective and cost-efficient way of delivering programs and services. The first four addressed implementation. (Does the program serve the public? Is government involvement necessary? Is government involvement required? Is there scope for partnerships?).

Getting Government Right: A key element of this renewal agenda has been determining the appropriate government role in delivering programs and services.

Framework for Alternative Service Delivery: A Treasury Board guide has been developed to assist departments to select and design organizational and management strategies to achieve service improvement and high performance.

Improved Reporting to Parliament Project: As mentioned earlier, this initiative, launched in 1996, has replaced Part III of the spending estimates with two annual departmental reports to Parliament – one in the spring on plans and priorities and one in the fall on performance under this project, Performance Reports for all departments were first tabled in November 1997.

To achieve its goals and improve policy making, the Government is focussing more on planning the implementation of legislation and policies, delivering services, reporting on results, and integrating this information into the policy, statute and regulation development processes.

A number of on-going initiatives address different aspects of the implementation and reporting function. The issues in this area are perhaps broader and more long-term than those previously outlined. They centre around improving existing tools and extending modern management concepts to the legal instrument.

Implementation issues arise in all three of the processes discussed in this report – policy development, statute development and regulation development – but are sometimes neglected as a distinct focus for analysis, planning, and reporting. How an initiative is implemented usually depends on the nature of the policy issue, the policy instrument and the department. From a management perspective, the issue is how to support better planning of implementation and how to improve information flows regarding the initiative.

Recent initiatives have aimed for a results-oriented management system, coupled with new frameworks for alternative service delivery and quality standards. A client and service orientation is at the heart of all of these initiatives. To date, the focus of these initiatives has not directly included statutes and regulation, even though these instruments can be viewed from a service perspective. Stakeholders have expressed concern with inefficient, ineffective or unresponsive regulation. Therefore, it may be helpful to apply service and quality standards to legal instruments.

While some steps have been taken to help service delivery officers think about law and legislative officers to think about service, it is still uncertain about how best to apply the tools of modern management to legislative affairs – how far, for example, to extend the idea of alternative service delivery to law.

Performance reporting is an evolving process. As noted above, the new reports on plans and priorities and on performance have improved reporting by encouraging the tabling of more accessible and useful information. As part of this effort, after 1997, key regulatory initiatives reported under the former federal regulatory plan have been incorporated into the annual departmental reports to Parliament. The intent is to illustrate more clearly the linkages and results of regulatory efforts and policy objectives. The Treasury Board Secretariat continues to work with departments to improve the process, outcome and relevance of how departments report their plans and results, including work on departmental and interdepartmental accountability frameworks.

Because this new reporting regime is still developing, departments must continue to adjust their performance measurement strategies to meet new informational demands. Given these constraints, and despite the advantages of the new formats of the reports to Parliament, the content of the performance reports are still evolving.

Challenge: How can the accountability framework of law-making be more clearly articulated and enhanced?

Much of government is based on certain core accountability relationships that determine who reports to whom, when, and how. Some of these traditional relationships are changing, or may need to change to promote better law-making and governance.

Departmental "stovepipes": Accountability to the Crown through the minister has a profound effect on how officials perceive their roles and responsibilities. They tend to orient themselves "vertically" – that is, respond to the demands of their superiors and their own departments. This is natural and desirable but can sometimes discourage early consultations or team approaches to policy development across departmental or agency lines.

Public's role: Public demands for participation and influence in the policy process are increasing, as is the technological capacity to consult directly with the public. Policy makers need to take these factors into account.

Role of officials: Previously, officials could assume that their obligation was to listen to the public's views and simply convey them to decision-makers. However, a more active public is changing the role of officials considerably. They are becoming facilitators and, to a degree, partners in the policy development process.

Parliament: A key issue is the balance between the Government's need for flexibility and the country's need to maintain democratic accountability. A tool that gives government flexibility is framework legislation; it outlines policy and delegates authority for the details to those who make regulations. The frequent use of framework legislation needs to be balanced with clear reporting and accountability back to Parliament on the outcomes of the Government's interventions. As mentioned earlier, the new reports to Parliament (plans and priorities and performance reports) respond to this, in part, by improving information flows to Parliament and by giving the legislature a better basis for critiques of departmental performance.

Challenge: Can departmental capacity be further developed to more effectively manage the making of laws?

Capacity, in the context of this paper, is defined as knowing whether, when, and how to use policy instruments (particularly the legal instrument) to achieve the public policy objectives of government. Capacity building, in this sense, includes all those activities that develop and sustain the capacity to use the legal instrument wisely and well. It implies the development of an on-going store of human, organizational, and informational resources that can grapple with governance reform issues over the long term.

Capacity building efforts might be focussed in the following areas:

Senior management: The public service is undergoing profound change because of extensive reforms to how policies are made and implemented and how programs and services are delivered. With so many simultaneous changes underway, departments will have to strive to maintain capacity to ensure success in regulatory reform initiatives.

Information and data: The measurement of objectives depends on specialized databases. Past experience has shown that programs have sometimes been introduced without proper consideration of the information and data systems required to measure, assess and report program results.

Job aids: Departments may require tools to promote an in-depth understanding among their people

of the policy development, legislative and regulation-making processes and the requirements for planning and managing legislative initiatives.

Staff development: Central agencies, departments and other agencies need good leadership at all levels. In order for law-making reform initiatives to succeed, each department and agency requires at least one key leader who is knowledgeable, experienced, able and motivated to ensure success.

Communications: All members of the public service should be continually reminded of the principles of the regulatory policy and the need to consider regulation as part of the continuum of policy development. As well, the public needs access to information on legislative initiatives in a timely fashion.

[Back] [Top] [Next]

Français

Part 4: Responding to the Challenges

The Steering Committee on the Legislative and Regulatory Processes has revised the *Cabinet Directive on Law-Making* and is overseeing the redevelopment of the *Guide to Making Federal Acts and Regulations* to reflect this new directive. The *Guide* will do more than simply describe in detail the legislative and policy development processes. It will provide a project management approach to the process of transforming policy into legislation, a checklist for legislative drafters, and project management advice. These two documents – the *Cabinet Directive on Law-Making* and the *Guide to Making Federal Acts and Regulations* – are intended to enhance planning and management capacities across government. The Steering Committee continues to look into government consultation processes and techniques as related to draft legislation and to issues of capacity building focussed on areas such as job aids and staff development.

The Challenge Team has developed detailed maps of the law development process – from policy through statute to regulation. Based on this work, the Canadian Centre for Management Development, with the support of central agencies has undertaken to produce a prototype multi-media learning program for policy developers. This tool is intended to guide policy makers in addressing the many issues they may face in developing laws.

In addition, measures have been taken to enhance accountability and the machinery for regulatory development. A significant step, the Regulatory Affairs & Orders in Council Secretariat was established within the Privy Council Office in the fall of 1998.

As well, responsibility for the Federal Regulatory Policy was transferred, in June 1999, to the Special Committee of Council from the Treasury Board, further consolidating responsibility and accountability for regulatory governance.

In the fall of 1999, in light of its success in addressing these governance issues, the Challenge Team set a new agenda for the next 24 months focused on horizontal issue management in the area of regulations and law-making cutting across departmental responsibilities, namely:

1. *Promoting Canada's International Competitiveness*: The Team will benchmark key regulatory programs against those of our major trading competitors. As well, the Challenge Team has recommended Canada's participation in an OECD review of Member countries' regulatory management, including regulatory processes, telecommunications, competition policy, and market openness.
2. *Enhancing Coordination and Consideration of Risk Management Issues*: The committee is exploring the possibility of serving as a key senior-level forum for the exchange of experiences, debate, and common understanding of horizontal management of risk.
3. *Considering Alternative Instruments to Effect Public Policy Objectives*: The Team will examine innovative approaches to government intervention through a series of case studies. This work will result in a better understanding of the array of instruments available (information, tax, law, voluntary codes, etc.) used to effect public policy objectives and of factors critical to their successful implementation.
4. *Reviewing Compliance With the Regulatory Policy*: The Challenge Team wants to reinforce effective compliance with the requirements of the Regulatory Policy, particularly to ensure transparency and stakeholder engagement. In particular, the Team will be looking at the effectiveness of the RPMS and the RIAS in support of the *Regulatory Policy*.

The Regulatory Affairs & Orders in Council Secretariat in support of the work of the Challenge Team continues to:

- work with departments to strengthen information provided to SCC;
- provide a challenge function to regulatory proposals;
- support an integrated and comprehensive approach to the consideration of regulatory issues and policy; and
- consider and manage horizontal issues related to regulation and regulatory governance.

The Challenge Team's program of work is intended to contribute to the enhancement of horizontal

issue management, and to reinforce public engagement and collaboration in the areas of law-making and governance. Considering the broad range of issues being addressed by this committee, it adopted a new title, the Deputy Ministers' Challenge Team on Law-Making & Governance.

[Back] [Top] [Next]

Français

Part 5: Concluding Remarks

This report has taken stock of the issues which law-makers currently face. The suggestions for future work are by no means exhaustive, but are intended to contribute to continuing efforts to improve how legislation is developed and implemented. The report has helped to consolidate thinking on governance issues and contribute to determining the Deputy Ministers' Challenge Team agenda for the future.

Français [Back] [Table of Contents] Canada

Gouvernement du Canada Government of Canada
Bureau du Conseil privé Privy Council Office

Rapport sur les enjeux législatifs et de gouvernance

Résumé des travaux du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance

Avril 2000

English

Table des matières

Préface

Partie 1 : Introduction et aperçu

Partie 2 : Regard sur les processus

Partie 3 : Regard sur les thèmes

Partie 4 : Relever les défis

Partie 5 : Conclusion

Préface

Quand il a été mis sur pied à l'été 1996, le Comité des sous-ministres, qui s'appelait alors l'Équipe d'examen critique des sous-ministres sur la réforme réglementaire, a reçu pour mission d'effectuer les réformes nécessaires dans les domaines de la réglementation et de l'activité réglementaire dans le contexte du projet intitulé *L'innovation : la clé de l'économie moderne.* Celui-ci, rappelons-le, était au coeur du plan d'action du gouvernement pour l'emploi et la croissance.

Le présent rapport résume les travaux du Comité sur les enjeux législatifs et de gouvernance du gouvernement. L'objectif était d'examiner les principaux processus de formulation des politiques, d'analyser les cadres régissant cette démarche et de recommander l'orientation à suivre pour apporter des améliorations et effectuer le travail dans l'avenir.

Ce rapport se veut une façon de stimuler le dialogue sur le thème des enjeux législatifs et de gouvernance, question qui a mobilisé énormément d'énergie au cours des dix dernières années et qui continuera de présenter un défi dans l'avenir. Nous espérons que ce document contribuera à jeter un peu de lumière sur les grandes questions liées aux enjeux législatifs et qu'il servira de point de départ à un dialogue et à une action soutenus grâce auxquels il sera possible d'améliorer la façon dont les politiques sont énoncées, les lois rédigées et les programmes mis en oeuvre, et de bonifier la manière dont la fonction publique rend compte au Parlement et à l'ensemble des Canadiens.

Le présent rapport s'efforce de présenter l'expérience du Comité des sous-ministres ainsi que les conclusions auxquelles elle est parvenu. Il veut aussi montrer l'important travail réalisé par les ministères réglementant, c'est-à-dire le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice.

Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil privé

Bureau du Conseil privé

[Haut] [Suivant]

Canada

Partie 1 : Introduction et aperçu

Objet

Le présent rapport décrit les grandes questions examinées par le Comité des sous-ministres au cours des trois dernières années, de même que les recommandations formulées jusqu'ici par le Comité et ses propositions visant à orienter les enjeux législatifs à l'échelon fédéral. Ce document est destiné à :

- consolider les réflexions du Comité en matière des enjeux législatifs et de gouvernance
- jeter les bases de la planification des futures activités du Comité.

Les bases

Voici une description, en termes clairs, des principales expressions employées dans le présent rapport.

- La **législation** s'entend des lois et des règlements; elle englobe l'ensemble des règles exécutoires énoncées par les gouvernements pour imposer des exigences aux entreprises, aux citoyens et au gouvernement lui-même.
- Les **lois** sont celles adoptées par le Parlement.
- Les **règlements** sont pris par le gouvernement conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués par le gouvernement. Les règlements précisent l'intention des lois.
- La **réforme réglementaire** était destinée à améliorer la qualité de la législation au Canada. Dans le présent rapport, le terme vise un vaste éventail d'activités, de la révision de règlements et de lois à l'amélioration des enjeux législatifs et des institutions.

Bref rappel historique

Le concept de réforme réglementaire remonte à la fin des années 70 début des années 80, quand le gouvernement fédéral a constaté qu'il lui fallait gérer la réglementation de façon plus judicieuse. Deux grands rapports ont marqué cette période, celui du Groupe de travail Nielsen (Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes) et celui du Conseil économique du Canada. À partir des points de vue exprimés dans ces deux documents, mais aussi par d'autres parties, le gouvernement fédéral en est venu à conclure qu'il y avait lieu d'améliorer le processus réglementaire.

Dans la première phase de la réforme, au milieu des années 80, le Cabinet a approuvé la politique de réglementation fédérale et le Code d'équité en matière de réglementation du citoyen. En outre, il a exigé qu'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagne désormais chaque projet de règlement. En vertu de ces mesures, tout nouveau règlement allait être soumis à un examen exhaustif effectué par un organisme central.

En 1992, puis en 1995, le gouvernement a révisé sa politique de réglementation. En fait, à partir de 1992, il a réévalué chacun de ses règlements et cet examen réglementaire l'a amené à modifier ou à révoquer 835 des quelque 2 800 règlements inscrits à l'Index codifié des textes réglementaires.

Le changement le plus important apporté à la politique de réglementation, en 1995, a consisté à adopter les Normes de gestion du processus de réglementation, qui devaient servir de cadre pour garantir la qualité des processus réglementaires des divers ministères et pour parvenir à de meilleurs règlements. Les autorités de réglementation sont tenues de se plier à ces normes et de faire rapport quant à la façon dont elles s'y conforment.

Le contexte actuel

En 1997, le mandat du Comité spécial du Conseil (CSC) a été étendu. En plus de sa mission d'origine, qui était d'approuver les décrets et les règlements et de solliciter l'approbation du Gouverneur en conseil, le CSC s'est vu confier la planification et la révision législative, de même que de tous les aspects touchant à la politique et aux processus législatifs.

À cette occasion, le Comité des sous-ministres sur la réforme réglementaire s'est également intéressé de près aux liens inhérents entre les lois et les règlements. De plus, le Comité s'est rendu compte que l'activité législative était de plus en plus complexe à cause des recoupements de plus en plus nombreux entre les divers secteurs de politique (par exemple, entre la biotechnologie, la santé, l'alimentation, l'agriculture et le commerce), ce qui exigeait l'intervention de plusieurs ministères et même de plusieurs ordres de gouvernement.

Le présent rapport porte donc sur les enjeux législatifs. Jusqu'à présent, on a eu tendance à considérer différemment les lois et les règlements et parfois même à les envisager de façon indépendante les uns des autres. Toutefois, du point de vue du citoyen, les lois et les règlements ont un même effet, celui d'imposer des règles juridiquement contraignantes ayant des conséquences au pénal ou au civil pour ceux et celles qui ne les respectent pas.

Dans leurs échanges, les membres du Comité se sont appuyés sur les principes suivants :

- La législation est un instrument politique déterminant qui répond directement aux préoccupations des Canadiennes et des Canadiens dans des domaines comme la santé, la sécurité et l'environnement, par exemple.
- Le régime légal et réglementaire d'un pays est devenu l'un des grands thèmes de la compétitivité internationale.
- Les intervenants qui sont concernés par les questions législatives et réglementaires ne réclament pas forcément moins de lois, mais de meilleures lois.

Ainsi, tout le monde s'attend à ce que les enjeux législatifs s'inscrivent dans certaines limites, à ce qu'ils soient transparents et responsables, et à ce qu'ils donnent des résultats.

Aperçu du présent rapport

Ce rapport reflète les travaux du Comité qui ont porté sur un vaste éventail de questions touchant aux enjeux législatifs. Le Comité a d'ailleurs énoncé plusieurs questions pour essayer de déterminer quand il convient d'utiliser les pouvoirs législatifs comme moyen de parvenir au changement social et économique. Voici les principales questions qui, selon les sous-ministres, sont déterminantes à cet égard :

- Quel est le problème'
- L'intervention du gouvernement est-elle appropriée'
- Le gouvernement a-t-il consulté et mobilisé effectivement les Canadiennes et les Canadiens ainsi que ses partenaires'
- La législation est-elle la meilleure façon de parvenir aux objectifs de politique énoncés'
- Est-ce que les avantages d'une telle intervention contrebalancent les coûts (économiques, sociaux, environnementaux)'
- Est-ce que le gouvernement dispose de la capacité et des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre et faire appliquer la législation proposée?
- Comment mesurer les résultats et en faire rapport?

D'autres questions découlent des précédentes :

- Quand, dans le processus, doit-on poser ces questions?
- Qui devrait poser ces questions et à qui?
- A-t-on investi suffisamment de ressources là où il faut pour respecter ces règles?

Le présent rapport analyse la question des enjeux législatifs de deux points de vue : d'abord, le processus législatif lui-même (dont il est question à la partie 2), puis les thèmes particuliers qui découlent des discussions de ces enjeux législatifs (qui fait l'objet de la partie 3). La quatrième partie du rapport examine le travail entrepris pour faire face aux défis énoncés ainsi que les orientations qu'il serait possible de prendre dans l'avenir en matière de gouvernance.

[Prècèdent] [Haut] [Suivant]

English

Partie 2 : Regard sur les processus

À l'occasion d'un examen détaillé des processus de formulation des politiques, des lois et des règlements, le Comité a dégagé un certain nombre de défis sur le plan des enjeux législatifs.

Défi : Y a-t-il moyen d'améliorer la façon dont les problèmes sont définis par le gouvernement et le choix des instruments dont il dispose pour les régler'

Ces dernières années, les ministères se sont rendu compte à quel point il est important de sélectionner le bon instrument (comme une loi, une campagne d'information ou une stratégie de financement) pour réaliser des objectifs de ses politiques.

Le récent examen des programmes et le regain d'insistance placée sur la planification et la mesure du rendement ont contribué à améliorer les analyses et les choix. Toutefois, le Comité a estimé que le personnel des ministères chargé de la formulation des politiques aurait avantage à s'appuyer sur des lignes directrices plus complètes qui lui permettrait de définir les problèmes et de choisir d'autres instruments de politique. Cette catégorie de personnel gagnerait à communiquer davantage d'un ministère à l'autre pour échanger à propos des expériences vécues et être plus au courant des autres façons de parvenir au changement.

Défi : Les lignes directrices relatives à la rédaction des mémoires au Cabinet devraient-elles être améliorées afin de faciliter davantage la prise de décision par les ministres'

Le mémoire au Cabinet est un document clé qu'utilisent les ministres pour formuler des options et des recommandations en matière de politiques. Le Comité s'est demandé si l'information actuellement demandée dans les mémoires au Cabinet est suffisante et s'il n'y avait pas lieu de prévoir d'autres rubriques, du genre :

- définition du problème et analyse du choix des instruments;
- nature des consultations et précision des résultats;
- estimation des coûts et des avantages (sociaux, économiques et environnementaux) des initiatives proposées;
- idée des délais de mise en oeuvre;
- mesures du rendement et résultats attendus des interventions découlant de la politique;
- lien entre l'initiative décrite et la politique gouvernementale en général.

Défi : Ne conviendrait-il pas de donner davantage de consignes aux analystes quant à la formulation des instructions relatives à la rédaction des lois'

La rédaction des lois et des règlements consiste essentiellement à consigner, dans un langage juridique, un texte de politique. Deux types de spécialités interviennent donc dans cet exercice : 1) les analystes de politique, qui énoncent les instructions de rédaction en décrivant les intentions de la législation envisagée et 2) les experts juridiques du ministère de la Justice, qui s'appuient sur ces instructions pour rédiger les lois. La qualité de la législation dépend grandement de la qualité des consignes transmises, de la façon dont le ministère parrain et le ministère de la Justice communiquent entre eux ainsi que de la qualité des analystes ayant contribué à l'élaboration de la politique.

La majeure partie du travail de préparation des projets de loi à partir de la politique se déroule dans les ministères parrains, en collaboration avec les équipes de rédacteurs du ministère de la Justice, les unités des services juridiques des ministères et les responsables de la politique du ministère promoteur. Une collaboration étroite et précoce entre ces différentes parties permet de s'assurer que les instructions relatives à la rédaction sont claires et qu'elles correspondent parfaitement aux intentions de la politique. Il serait donc intéressant de pouvoir s'appuyer sur une liste aide-mémoire portant sur les instructions relatives à la rédaction.

De plus, les fonctionnaires chargés des politiques doivent pouvoir s'appuyer sur des lignes directrices :

- les encourageant à collaborer le plus tôt possible avec les rédacteurs des lois,
- précisant les rôles des uns et des autres,
- énonçant les plans de travail,
- donnant des conseils sur la façon de formuler les consignes relatives à la rédaction.

Défi : Faudrait-il revoir la politique de réglementation'

L'actuelle politique de réglementation comporte huit éléments clés. Quand elles proposent des règlements, les autorités réglementaires sont invitées à établir :

1. qu'il existe un problème;
2. que l'intervention du gouvernement est justifiée;
3. que la réglementation est la meilleure solution possible;
4. que les Canadiennes et les Canadiens ont été consultés;
5. que les avantages de la réglementation sont supérieurs aux coûts qu'elle représente;
6. que le gouvernement réduira au minimum les effets économiques néfastes ainsi que le fardeau associé à la réglementation;
7. que la réglementation n'ira pas à l'encontre des conventions intergouvernementales et internationales signées par le gouvernement et que ce dernier coordonnera ses efforts sur le plan de la réglementation avec les autres instances concernées;
8. que le gouvernement gérera efficacement ses ressources réglementaires.

Comme nous l'avons vu plus tôt, la politique de réglementation (établie il y a plus de dix ans), a permis d'améliorer considérablement les pratiques et la performance du gouvernement en matière de réglementation. Le Comité s'est demandé s'il fallait envisager d'appliquer certains des principes de cette politique aux lois et à la réglementation.

Rédigée dans les années 80 afin d'alléger le fardeau réglementaire, la politique s'appuie sur le principe d'un contrôle et d'une orientation exercés par un organisme central fort. Toutefois, le moment est peut-être venu de s'intéresser davantage à la qualité des règlements qu'à la diminution de leur nombre, autrement dit d'adopter de meilleurs règlements répondant aux besoins des intervenants et allant dans l'intérêt du public.

Étant donné les énormes progrès réalisés par les différents ministères sur le plan du processus réglementaire, on pourrait leur concéder davantage de souplesse en matière de préparation des lois. Il serait donc utile de redéfinir la politique de réglementation et, plutôt que d'énoncer en détail la façon dont les règlements doivent être formulés, on devrait préciser les grands principes à suivre pour rédiger les lois et les règlements. À l'occasion de ce changement, il faudrait également veiller à ce que les ministères soient appelés à rendre davantage de comptes à propos des lois et des règlements qu'ils émettent.

Une politique obéissant à des principes élevés consisterait à répondre aux huit questions fondamentales susmentionnées et, par ailleurs, d'insister sur les aspects suivants :

- mécanismes visant à garantir la qualité;
- mesure du rendement et rapport à cet égard;
- respect des autres politiques gouvernementales (comme le développement durable);
- adhésion aux principes de la gestion du risque.

Toutefois, les intervenants se sont dit préoccupés non pas tant par le contenu de la politique de réglementation que par la façon dont elle est appliquée. Voici les aspects qui ont particulièrement retenu leur attention :

- la façon dont le Bureau du Conseil privé veille à l'application de la politique de réglementation;
- l'uniformité dans l'application de la politique de réglementation;
- l'uniformité dans l'application de l'évaluation des répercussions;
- la juste prise en considération des positions de chaque intervenant;

- la nécessité de disposer d'un mécanisme d'appel efficace et objectif.

Il faudra réconcilier ces deux optiques ' d'une part, la nécessité de conférer une plus grande souplesse aux ministères en matière des enjeux législatifs et de gouvernance et, d'autre part, la nécessité de respecter les préoccupations des intervenants relativement à l'application de la politique ' dans toute entreprise de révision de la politique de réglementation.

Défi : Comment améliorer les informations communiquées aux ministres relativement aux règlements proposés, afin de mieux répondre à leurs besoins'

Deux grandes raisons font qu'il est difficile de parvenir à fournir les informations dont les ministres ont vraiment besoin pour prendre des décisions de réglementation.

Il y a d'abord la double nature du *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.* Il s'agit à la fois d'un document d'information destiné aux ministres et d'un document public destiné à résumer de façon factuelle les enjeux, les options et les points de vue relatifs à la proposition et à permettre aux intervenants de contester l'analyse et de recommander d'autres solutions plus appropriées. Cela étant, il s'agit d'un document public sur lequel les ministres s'appuient pour prendre une décision éclairée. Il faudrait donner des conseils à ceux et celles qui préparent les règlements afin de s'assurer qu'ils ne passent pas outre les principes premiers de transparence et de pleine consultation.

Le deuxième problème tient au double rôle des ministères parrains, puisqu'ils sont à la fois des analystes objectifs et des promoteurs de leurs projets. En règle générale, avant que les ministres soient saisis de propositions réglementaires, le ministère parrain effectue d'importantes consultations auprès de toutes les parties concernées, il définit une position politique et prépare une ébauche de réglementation en conséquence. À ce stade, le ministère n'en est peut-être plus à l'analyse de la proposition, puisqu'il essaie surtout de la faire adopter. Cela soulève donc la question de l'objectivité de l'information fournie aux ministres.

Toutefois, il s'agit moins là d'un problème de substance que d'un problème de perception, puisqu'il est très important de donner l'impression que le résumé de l'étude d'impact est à la fois équitable et équilibré.

Cette difficulté serait supprimée si le rôle de supervision du Bureau du Conseil privé (BCP) pouvait être accru. Le Comité convient qu'il est nécessaire de doter le BCP d'autres mécanismes qui lui permettront de s'assurer que les propositions réglementaires sont conformes aux politiques gouvernementales et qu'elles reçoivent l'attention voulue de la part des ministres.

[Prècèdent] [Haut] [Suivant]

English

Partie 3 : Regard sur les thèmes

Le présent chapitre porte sur six thèmes relatifs aux processus de formulation des lois : l'analyse de la politique, la fonction de contestation, la consultation, la responsabilité, la mesure du rendement et les rapports en découlant, et le renforcement des capacités. Ces thèmes, qui sont valables pour l'ensemble du processus, sont reliés.

Défi : Y a-t-il une façon d'améliorer le processus d'analyse en vue de déterminer si l'intervention du gouvernement est justifiée et d'établir le type d'intervention appropriée?

Qui dit élaboration de politique dit surtout traitement de l'information. Le fait de bien présenter les bonnes informations accroît considérablement les chances que l'intervention politique aboutisse.

En général, les ministères appliquent certains cadres analytiques pour produire l'information nécessaire à la formulation des politiques, cadres qui correspondent à un ensemble de règles établissant les éléments à considérer pour prendre une décision.

Ces cadres analytiques servent à créer les documents relatifs aux décisions : le mémoire au Cabinet, dans le cas d'une modification à la loi, et le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, dans le cas d'un changement à la réglementation.

Les décideurs ont le choix parmi un vaste éventail de cadres analytiques, dont la norme de gestion du risque Q850 de la CSA et la Norme de gestion du processus de réglementation (NGPR) de la politique de réglementation ne sont que deux exemples. Ce n'est peut-être pas tant le type de modèle à appliquer qui compte, que le choix du modèle susceptible de répondre aux exigences suivantes :

Intégralité : Les décideurs raisonnent en fonction d'un ensemble d'objectifs clairement énoncés, ils envisagent et analysent l'ensemble des solutions s'offrant à eux, ils raisonnent sur un plan politique et sur un plan purement opérationnel, et ils énoncent des instructions claires relatives à la rédaction.

Équilibre : Les décideurs présentent et envisagent leurs analyses de façon objective; ils comprennent et représentent de façon équitable le point de vue de toutes les parties intéressées; ils recommandent l'option qui sera la plus avantageuse pour les Canadiennes et les Canadiens.

Actualité : Le ministère parrain pose les bonnes questions au bon moment. Il évite de tomber dans le piège consistant à prendre trop tôt une décision critique (c'est-à-dire à trancher entre la voie législative et l'autre), sans avoir préalablement effectué une analyse poussée.

Mobilisation : Le ministère utilise de façon systématique une démarche qui n'exclut personne, qui soit publique et transparente, il trouve les façons appropriées de mobiliser et de consulter les citoyens, les partenaires et les collègues.

On pourrait améliorer le processus de formulation des politiques :

- en remettant en question le choix traditionnel des instruments permettant de réaliser le changement;
- en énonçant des objectifs clairs et en rendant compte des résultats atteints;
- en insistant davantage sur une analyse équilibrée;
- en planifiant mieux la formulation de la politique;
- en trouvant les façons les plus appropriées de mobiliser et de consulter la population.

Défi : Peut-on améliorer la fonction contestation qui existe au sein du gouvernement?

Quand un ministère propose une législation ou une politique, les autres ministères et organismes (notamment les organismes centraux) peuvent contester la proposition et proposer qu'on y apporte des changements. Plusieurs raisons font que ce processus de remise en question, connu sous le nom de ' fonction de contestation ', est important dans le cadre de l'activité de formulation des politiques :

- Même les meilleurs cadres analytiques peuvent négliger des facteurs importants qui sont souvent mis au jour à l'occasion des objections soulevées par les autres ministères.

- À un moment donné du processus de formulation des politiques, les ministères deviennent inévitablement des promoteurs de leurs initiatives. La remise en question par d'autres ministères fédéraux représente donc un sain équilibre à ce genre de déviation.

- De plus, les comités parlementaires tiennent des débats sur les politiques proposées et leur travail est d'autant plus efficace que les ministères eux-mêmes soulèvent assez tôt dans le processus de formulation de la politique les problèmes constatés et fournissent aux comités les bonnes informations et la documentation nécessaire.

La fonction de contestation peut certes se faire de façon officieuse, à l'occasion des échanges réguliers d'informations et des consultations entre fonctionnaires, mais cette fonction sera plus efficace si elle est intégrée dans les différents processus de formulation de politique.

L'efficacité de cette fonction dépend de plusieurs éléments :

- *Des responsabilités et des rôles clairs* : Les ministères et les organismes centraux doivent savoir quand et comment se prononcer contre une politique, pour faciliter la prise de décisions par le Cabinet.

- *Des informations de grande qualité* : Les ministères, les organismes centraux, les ministres et les députés doivent savoir quelles questions poser et quel type d'information sera susceptible de répondre à leurs interrogations.

- *Un niveau approprié de transparence* : Le processus de formulation des politiques doit être parfaitement transparent pour favoriser un débat ouvert au sein du gouvernement et à l'extérieur de ce dernier.

Plusieurs mesures permettraient d'améliorer la fonction de contestation.

Améliorer la fourniture d'informations pertinentes sur la politique : La qualité de la fonction de contestation dépend de la qualité de l'information. Les organismes centraux ou les autres ministères ne peuvent s'objecter efficacement à une proposition s'ils ne disposent que de peu d'informations : sur les résultats obtenus à la suite d'initiatives connexes; sur les résultats recherchés pour l'initiative; sur la façon dont l'initiative sera mise en oeuvre; sur les coûts et les avantages qu'elle représentera pour la société et sur le genre de règlements habilitant qui seront nécessaires. Le récent Projet d'amélioration des rapports au Parlement, en vertu duquel les ministères fournissent au Parlement des rapports détaillés sur leurs objectifs et leurs activités, est un exemple de mesure susceptible de renforcer la fonction de contestation.

Canaliser comme il se doit l'information et fournir les différents types d'informations nécessaires. Les différents acteurs du processus de contestation n'ont pas tous besoin du même genre d'information. Les ministres, les organismes centraux et les autres ministères fédéraux peuvent avoir besoin de précisions différentes pour être en mesure d'évaluer correctement les répercussions d'une politique donnée.

Préciser les rôles de chacun : Les organismes centraux ont toujours traité les lois et les règlements de façon différente. Le Bureau du Conseil privé (BCP) pourrait aider les comités du Cabinet à adopter une approche plus globale et mieux intégrée dans l'examen des mesures législatives proposées. Le BCP pourrait également inciter les ministères à analyser les répercussions des règlements envisagés au début de la phase de formulation de la politique. En outre, les organismes centraux pourraient jouer un rôle plus important en aidant les ministères dans des aspects comme le choix des instruments, la formulation de la politique et des programmes ainsi que dans la mesure des résultats et l'évaluation du rendement.

De plus, les agents de formulation des politiques pourraient mieux employer les ressources du

ministère de la Justice. Ce ministère peut en effet avoir une influence importante dans le domaine de la formulation des politiques législatives, que ce soit par le truchement des services juridiques offerts au sein des ministères ou par l'intermédiaire des rédacteurs de lois et de règlements.

Ces spécialistes peuvent influencer les décisions en matière de politique en s'occupant de détails qui ne font pas forcément l'objet d'instructions relatives à la rédaction. Le ministère de la Justice pourrait avoir une influence plus grande dans ce domaine en veillant à ce que ses avocats connaissent toute la gamme des instruments réglementaires et non réglementaires et en contestant éventuellement le choix d'instruments, au début du processus.

Améliorer la transparence : La confidentialité de la teneur des discussions et des décisions prises par le Cabinet est le principe fondamental de la démocratie parlementaire. Elle permet aux ministres de donner ouvertement leurs points de vue lors des réunions du Cabinet à l'occasion de l'analyse des politiques proposées, et les contraint à être solidaires des décisions collectives prises ensuite. Cependant, à cause de cette règle de la confidentialité, la population peut ne pas être parfaitement au courant des législations envisagées, les ébauches et les informations soumises au Cabinet demeurant confidentielles. Comme le gouvernement du Canada s'est engagé à faire davantage participer les citoyens au processus de formulation des lois, plusieurs ministères effectuent maintenant des consultations préparlementaires à propos de leurs ébauches de projets de loi. La nouvelle *Directive du Cabinet en matière de législation* précise que les ministères ' voudront peut-être consulter la population à propos des ébauches des projets de loi ' et que, s'ils décident de procéder ainsi, ils devront stipuler leur intention dans le mémoire au Cabinet et demander l'accord du Cabinet pour effectuer de telles consultations.

Défi : Les ministères peuvent-ils améliorer leur capacité de consultation des intervenants et des autres ministères fédéraux?

Au cours des vingt dernières années, le gouvernement du Canada s'est engagé à consulter davantage la population à propos de la formulation de ses politiques. Outre qu'il entend des témoins et des témoins-experts sur les projets de loi ' ce qui est l'un des volets traditionnels du processus parlementaire ' le gouvernement s'est engagé à mieux consulter la population à l'occasion du processus de formulation des politiques.

La consultation recoupe la fonction de contestation, mais elle en est distincte. La contestation correspond à une critique ostentatoire d'une initiative donnée, à l'occasion de laquelle on fait ressortir les faiblesses et les écueils du projet. Si cela se fait évidemment lors des consultations, le gouvernement cherche de plus en plus à en arriver à une définition commune du problème pour tous les intervenants, à dégager les options et la solution qui s'impose en fin de compte.

Le processus d'établissement des règlements est bien arrêté et il permet de s'assurer que la formulation des initiatives réglementaires fait l'objet de consultations. Quoi qu'il en soit, on pourrait faire davantage pour améliorer ces consultations. On pourrait intégrer des discussions avec les intervenants à chaque étape du processus, plutôt que de simplement les ajouter en cours de route. Voici certaines façons d'améliorer les consultations :

Mieux cibler les consultations : Les ministères ont adopté une véritable culture de la consultation, mais ils réussiraient mieux sur ce plan s'ils pouvaient s'appuyer sur des lignes directrices précisant la façon d'entreprendre les consultations et d'en tirer plus d'avantages. Ces consultations sont particulièrement importantes à l'amorce du processus de formulation des politiques, quand il est question de choisir l'instrument ou le véhicule administratif de mise en oeuvre.

Rechercher la transparence : Les ministères contrôlent la façon dont ils rendent compte des résultats des consultations. Afin d'améliorer la transparence, les ministères devraient publier les résultats pour que tous les participants connaissent officiellement les positions énoncées et les enjeux à considérer.

Aborder les consultations suivant une approche de type gestion de projet : Les intervenants veulent que les consultations obéissent à des objectifs clairs, qu'elles soient prévisibles, fiables et

opportunes. Pour cela, les ministères pourraient élaborer : des lignes directrices ou des normes de qualité; des lignes directrices relatives au résumé des consultations; des registres ministériels sur les consultations en cours (précisant les dates auxquelles elles ont commencé), et des programmes destinés à inclure un éventail plus large de groupes d'intérêt public.

Défi : Est-il possible d'améliorer la planification du processus d'activité législative, ainsi que la mesure et les rapports de rendement à cet égard?

La planification de la mise en oeuvre et les rapports de rendement à cet égard sont des éléments essentiels de toute bonne démarche de formulation des politiques et de gouvernance, et ce pour plusieurs raisons.

De bonnes politiques mal mises en oeuvre peuvent se solder par des problèmes : Même si une politique, une loi ou un règlement est bien conçu, on risque de ne pas parvenir aux résultats souhaités si la mise en oeuvre laisse à désirer.

L'amélioration de la capacité du gouvernement de formuler de bonnes politiques dépend des enseignements tirés d'expériences passées : Les décideurs doivent savoir ce qu'ont donné les politiques, les programmes et autres interventions dans le passé pour être en mesure de formuler de meilleures initiatives dans l'avenir.

Des ressources limitées favorisent l'adoption d'autres mécanismes de prestation : La population continue d'exiger certains services, même quand les ressources sont limitées et la seule solution consiste alors à adopter des mécanismes de prestation différents.

Il faut déterminer s'il est nécessaire de recourir à d'autres mécanismes de prestation de service : Les ministères doivent fonder leurs initiatives sur l'analyse des résultats obtenus dans le passé pour des projets analogues.

Les modes de gouvernance évoluent : Le gouvernement cherche maintenant à satisfaire davantage ses clients et à parvenir à des résultats concrets dans la prestation des services publics. Il faut donc, quand cela est nécessaire, tenir compte de cette nouvelle orientation dans la formulation des lois et des politiques.

Le principe fondamental qui sous-tend toute cette logique est la notion de reddition de comptes au Parlement et à la population. Récemment, le gouvernement a entrepris de lancer plusieurs initiatives interreliées pour améliorer la reddition de compte et encourager l'amélioration du rendement des programmes et des rapports sur le rendement.

Examen des programmes : Cette initiative reposait sur six critères destinés à encourager des façons plus efficaces et plus rentables d'offrir les programmes et les services. Les quatre premiers concernaient la mise en oeuvre. (Le programme sert-il la population' La participation du gouvernement est-elle nécessaire' Réclame-t-on la participation du gouvernement' Y a-t-il place pour des partenariats').

Cerner le rôle du gouvernement : L'un des principaux éléments du programme de renouveau a consisté à bien délimiter le rôle du gouvernement en matière de prestation de programmes et de services.

Pour un autre cadre de prestation des services : Le Conseil du Trésor a préparé un guide pour aider les gouvernements à sélectionner et à concevoir les stratégies d'organisation et de gestion susceptibles de leur permettre d'améliorer leurs services et de parvenir à un rendement élevé.

Projet d'amélioration des rapports au Parlement : Comme nous l'avons vu plus tôt, cette initiative, qui a été lancée en 1996, a consisté à remplacer la partie III du budget des dépenses par deux rapports ministériels annuels présentés au Parlement ' l'un au printemps sur les plans et les priorités, et l'autre à l'automne sur le rendement. Les rapports de rendement de tous les ministères ont été présentés pour la première fois en novembre 1997.

Pour parvenir à cet objectif et améliorer la formulation des politiques, le gouvernement se concentre davantage sur les aspects suivants : planification de la mise en oeuvre des lois et des politiques; prestation des services; rapports sur les résultats atteints, et prise en compte de toute cette information dans le processus de formulation des politiques, des lois et des règlements.

Plusieurs initiatives en cours concernent les différents volets de la fonction mise en oeuvre des programmes et rapport au Parlement. Il s'agit là d'aspects beaucoup plus vastes et qui sont à beaucoup plus long terme que ceux décrits précédemment. Ils visent à améliorer les instruments existants et à étendre les concepts de gestion modernes aux instruments juridiques.

La question de la mise en oeuvre est commune aux trois processus dont il est question dans le présent rapport ' élaboration des politiques, formulation des lois et formulation des règlements ' mais il arrive qu'on ne lui accorde pas toute l'attention voulue aux étapes de l'analyse, de la planification et du rapport. La façon dont une initiative est mise en oeuvre dépend habituellement de la nature des questions d'ordre politique, des instruments choisis et du ministère concerné.

Du point de vue de l'administration, la question est de savoir comment favoriser la planification de la mise en oeuvre et améliorer le flux d'informations concernant l'initiative.

Les initiatives récentes ont consisté à mettre en oeuvre des systèmes de gestion axés sur les résultats, parallèlement à des cadres de prestation de services de substitution et de normes de qualité. L'orientation des clients et du service est au coeur de ces initiatives. Jusqu'ici, celles-ci n'ont pas inclus directement les lois et les règlements, même si ces instruments peuvent être abordés sous l'angle d'un service. Les intervenants se sont dit préoccupés par l'inefficacité, le manque d'efficience ou les non pertinence des règlements. Il pourrait donc être utile d'appliquer des normes de service et de qualité aux instruments législatifs.

Bien qu'on ait pris certaines mesures pour aider, d'une part, les agents chargés de la prestation des services à raisonner en termes de loi et, d'autre part, les agents de la législation à penser en termes de service, on ne sait pas encore tout à fait comment optimiser l'application de ces instruments de gestion moderne aux affaires législatives. Comment, par exemple, étendre à la loi l'idée de différent mode de prestation de service'

Le rapport sur le rendement est un processus en pleine évolution. Comme nous l'avons vu, les nouveaux rapports sur les plans et les priorités et sur le rendement ont permis d'améliorer la reddition de compte, parce que les ministères sont invités à communiquer des informations plus facilement accessibles et plus utiles. Dans le cadre de cet effort, après 1997, les principales initiatives réglementaires qui ont fait l'objet de rapports en vertu de l'ancien plan réglementaire du gouvernement fédéral, ont été inclus dans les rapports annuels que les ministères adressent au Parlement. L'intention consiste ici à illustrer plus clairement les liens existants entre les efforts en matière de réglementation et les objectifs en matière de politiques, et à énoncer les résultats atteints sur ce plan. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de collaborer avec les ministères pour améliorer le processus, les résultats et la pertinence des rapports que produisent les ministères à propos de leurs plans et des résultats qu'ils atteignent, notamment relativement au cadre de reddition de compte ministériel et interministériel.

Comme ce nouveau régime de compte rendu continue d'évoluer, les ministères doivent en permanence essayer d'ajuster leurs stratégies de mesure du rendement en fonction de l'évolution de la demande d'informations. Compte tenu de ces contraintes, et malgré les avantages que présente la nouvelle formule de rapport au Parlement, le contenu de ces rapports ne cesse d'évoluer.

Défi : Comment mieux préciser et améliorer le cadre de reddition de compte en ce qui concerne les enjeux législatifs?

La plus grande partie de l'activité gouvernementale repose sur des liens de responsabilité fondamentaux qui déterminent qui doit rendre des comptes à qui, quand et comment. Certaines de ces relations traditionnelles évoluent ou doivent être modifiées afin d'améliorer les enjeux législatifs

et la gouvernance.

Cloisonnement au sein des ministères. La responsabilité envers l'État, par l'intermédiaire des ministres, a un profond effet sur la façon dont les fonctionnaires perçoivent leur rôle et leurs responsabilités. Ils ont tendance à fonctionner dans le sens ' vertical ', c'est-à-dire à donner suite aux exigences de leurs supérieurs et de leurs propres ministères. C'est là un comportement naturel et souhaitable, mais qui peut parfois entraver les consultations ou gêner l'adoption d'une démarche d'équipe en matière de formulation de politique, entre ministères ou organismes.

Le rôle du public : Le public demande de plus en plus à participer au processus de formulation des politiques et à l'influencer, ce qui suit l'évolution des moyens technologiques permettant de consulter directement la population. Les décideurs doivent prendre ces facteurs en compte.

Rôle des fonctionnaires : Avant, les fonctionnaires pouvaient supposer que leurs obligations consistaient à recueillir les points de vue de la population et à les communiquer simplement aux décideurs. Cependant, comme la population est de plus en plus active, le rôle des fonctionnaires a considérablement évolué. Ils sont devenus des facilitateurs et, jusqu'à un certain point, des partenaires au processus de formulation des politiques.

Le Parlement : L'un des grands enjeux consiste à réaliser l'équilibre entre la souplesse dont le gouvernement a besoin et la nécessité de respecter le principe démocratique de la reddition de compte. Les lois-cadres sont l'outil qui confère au gouvernement la souplesse dont il a besoin; on y décrit les politiques et on délègue à ceux qui rédigent les règlements le pouvoir d'entrer dans les détails. Cependant, pour contrebalancer le fréquent recours à de telles lois-cadres, il convient de respecter des principes très clairs de reddition de compte et de rapport au Parlement à propos des résultats obtenus à la suite des interventions du gouvernement. Comme nous l'avons vu plus tôt, les nouveaux rapports adressés au Parlement (rapports sur les plans et les priorités et rapports sur le rendement) répondent en partie à ce besoin puisqu'ils permettent d'améliorer la circulation de l'information destinée au Parlement et de mieux outiller le corps législatif pour que celui-ci soit en mesure de critiquer le rendement des ministères.

Défi : Peut-on envisager d'accroître la capacité des ministères pour que ceux-ci puissent gérer plus efficacement l'élaboration des lois?

Dans le cadre du présent document, le mot capacité revient à savoir s'il faut utiliser tel ou tel outil d'intervention (surtout les instruments législatifs), quand et comment, pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement en matière de politique publique. Cela étant, le renforcement de la capacité s'entend de l'ensemble des activités permettant d'élaborer et de maintenir la capacité d'utiliser judicieusement l'instrument législatif. L'expression sous-entend qu'il faut se doter d'un ensemble de ressources permanentes (ressources humaines, organisationnelles et informationnelles) permettant de s'attaquer au problème de la réforme de la gouvernance à long terme.

Les efforts déployés au titre du renforcement des capacités doivent être concentrés sur les plans suivants :

Haute direction : La fonction publique a entrepris un profond changement sous l'effet des vastes réformes entreprises quant à la façon dont les politiques sont énoncées et mises en oeuvre et à la manière dont les programmes et les services sont offerts. Compte tenu du grand nombre de changements entrepris simultanément, les ministères devront s'évertuer à maintenir leur capacité pour que leurs initiatives de réforme réglementaire aboutissent.

Information et données : La mesure des objectifs dépend de bases de données spécialisées. On a appris des expériences passées que certains programmes ont été mis en oeuvre sans qu'on dispose vraiment des systèmes d'information et de données aptes à permettre la mesure et l'évaluation des résultats des programmes, ainsi que la production de rapports à cet égard.

Outils de travail : Les ministères peuvent avoir besoin d'outils pour répondre aux besoins de planification et d'administration des projets législatifs, et pour que le personnel chargé de la

formulation des politiques comprenne bien ce dont il retourne en matière de processus de formulation des politiques, des lois et des règlements.

Perfectionnement du personnel : Le leadership est essentiel à tous les échelons au sein des organismes centraux, des ministères et des autres organismes. Pour que les initiatives de réforme des enjeux législatifs aboutissent, chaque ministère et organisme devra pouvoir compter sur au moins un responsable clé, apte et motivé, connaissant le domaine et ayant une expérience appropriée.

Communications : Il convient de rappeler en permanence à tous les membres de la fonction publique les principes de la politique de réglementation et la nécessité d'envisager la réglementation en tant que partie intégrante du continuum de la formulation des politiques. En outre, le public doit pouvoir accéder de façon opportune aux informations sur les projets législatifs.

[Prècèdent] [Haut] [Suivant]

English

Partie 4 : Relever les défis

Le Comité directeur sur les processus législatifs et réglementaires a révisé la *Directive du Cabinet en matière de législation* et il supervise la refonte du guide intitulé *Lois et règlements : L'essentiel* pour que celui-ci tienne compte de la nouvelle directive. Le *guide* ne fera pas simplement que décrire en détail les processus d'élaboration des lois et des politiques. Il énoncera l'approche de gestion de projet à adopter pour l'activité qui consiste à passer du stade de la politique à celui de la loi. Il fournira une liste aide-mémoire pour les rédacteurs des lois et donnera des conseils en matière de gestion des projets. Ces deux documents ' la *Directive du Cabinet en matière de législation* et le guide *Lois et règlements : L'essentiel* ' sont destinés à améliorer la capacité générale du gouvernement en matière de planification et de gestion. Le comité directeur continue d'examiner les processus et les techniques de consultation du gouvernement pour ce qui est des projets législatifs, ainsi que les aspects liés au renforcement de la capacité dans des domaines comme les instruments de travail et le perfectionnement du personnel.

Le Comité a préparé un itinéraire détaillé pour le processus d'élaboration des lois ' de l'étape de la politique aux étapes de la loi et de la réglementation. À partir de ce travail, le Centre canadien de gestion, avec l'appui des organismes centraux, a entrepris de produire un prototype de programme d'apprentissage multimédia à l'intention de ceux et de celles qui élaborent les politiques. Cet instrument est destiné à guider les décideurs relativement aux nombreux problèmes auxquels ils seront confrontés dans l'élaboration des lois.

En outre, des mesures ont été prises pour améliorer la reddition de compte et les mécanismes d'établissement des règlements. Une des étapes marquantes à cet égard a été la mise sur pied du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil, au sein du Bureau du Conseil privé, à l'automne de 1998.

De plus, la responsabilité relative à la politique fédérale en matière de réglementation a été transférée du Conseil du Trésor au comité spécial du Conseil, en juin 1999, pour renforcer les aspects responsabilité et reddition de compte touchant à la gouvernance en matière de réglementation.

À l'automne de 1999, au vu du succès remporté dans la résolution de ces problèmes de gouvernance, le Comité s'est fixé un nouveau programme pour les 24 mois suivants. Celui-ci vise essentiellement à étudier une formule de gestion horizontale dans le domaine de la formulation des lois et des règlements, qui soit valable pour tous les ministères :

1. *Promotion de la compétitivité du Canada à l'échelle internationale :* Le Comité va repérer les principaux programmes réglementaires au regard de ceux de nos principaux concurrents en commerce international. De plus, le Comité a recommandé que le Canada participe à l'examen de la gestion réglementaire des pays membres de l'OCDE, notamment des processus réglementaires, des télécommunications, des politiques de concurrence et de l'ouverture des marchés.
2. *Amélioration de la coordination et prise en considération des problèmes liés à la gestion du risque :* Le comité envisage de se transformer en tribune au sommet où les cadres supérieurs pourront parler de leurs expériences, échanger des idées et adopter une approche commune à la gestion horizontale du risque.
3. *Prise en compte d'autres instruments pour réaliser les objectifs de la politique publique :* Le Comité se penchera sur les approches novatrices en matière d'intervention gouvernementale en se livrant à toute une série d'études de cas. Ce travail permettra de mieux comprendre l'ensemble des instruments disponibles (information, fiscalité, loi, code volontaire, etc.) utilisés pour réaliser les objectifs de la politique publique et permettra aussi de mieux comprendre les facteurs qui sont essentiels à la mise en oeuvre de ces différents instruments.
4. *Respect de la conformité à la politique de réglementation :* Le Comité veut qu'on respecte mieux les exigences de la politique de réglementation, surtout pour assurer la transparence du processus et l'engagement des intervenants. Le Comité se penchera plus particulièrement sur l'efficacité de la NGPR et du REIR à l'appui de la *politique de réglementation.*

Pour ce qui est du soutien qu'il apportera au Comité, le Secrétariat de la réglementation et des décrets du conseil continuera : '.de travailler en collaboration avec les ministères pour renforcer les informations communiquées au CSC;

- d'assurer la fonction de contestation dans le cas des propositions de réglementation;
- de favoriser l'adoption d'une approche intégrée et complète pour ce qui est de la prise en compte des questions de réglementation et de politiques;
- de gérer les problèmes de façon horizontale pour ce qui est de la réglementation et de la gouvernance réglementaire.

Le programme de travail du Comité vise à contribuer à l'amélioration de la gestion horizontale des dossiers et au renforcement de la mobilisation et de la collaboration du public dans les domaines des enjeux législatifs et de la gouvernance. Étant donné le vaste éventail de questions sur lesquelles doit se pencher le Comité, celui-ci a pris un nouveau nom, celui de Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance.

[Prècèdent] [Haut] [Suivant] English

Partie 5 : Conclusion

Dans le présent rapport, nous avons pris la mesure des problèmes auxquels les décideurs sont actuellement confrontés. Les recommandations concernant le travail à venir ne sont pas exhaustives, mais se veulent plutôt une façon de contribuer aux efforts soutenus destinés à améliorer la façon dont la législation est formulée et est mise en oeuvre. Ce rapport a contribué à préciser la réflexion sur les questions de gouvernance et à fixer le futur programme de travail du Comité des sous-ministres.

English [Prècèdent] [Table des Materière] Canada